



Ivan Langr

Systemová korupce v Česku

Veřejné zakázky, aktéři,
nelegální zisky

Systémová korupce v Česku

Veřejné zakázky, aktéři, nelegální zisky

Ivan Langr

Recenzovali:

doc. Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.

prof. Ing. Jan Pavel, Ph.D.



**Financováno
Evropskou unií**
NextGenerationEU



**Národní
plán
obnovy**



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Transformace pro VŠ na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-16602/2022).

Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Praha 2024
Redakce Jiří Knap
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova, 2024

© Ivan Langr, 2024

ISBN 978-80-246-5625-0

ISBN 978-80-246-5647-2 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Neznám účinnou metodu, jak rozlišit čisté a špinavé peníze.
(V. Klaus, 1996)

*A zároveň (jsem řekl), aby došlo také k prověření původu peněz,
protože ten původ je tak křišťálově čistý,
že ani křišťál křišťálově čistější být nemůže.*
(S. Gross, 2005)

Obsah

Úvod	9
A. Systémová korupce. Její zkoumání a teorie	12
A1 Korupce. Ale která? A zkoumáme ji vůbec správně?	12
A2 Systémová korupce. Od normalizace ke kapitalismu	26
A2.1 Progrese korupce: od jedince ke strukturám	30
A2.2 Selhání veřejné instituce	35
A2.3 Veřejné zakázky jako objekt systémové korupce	38
A2.3.1 Model systémové korupce v Liberci (do 2010)	43
A2.3.2 Model systémové korupce na ministerstvu obrany (90. léta)	45
A2.4 Veřejné zakázky z pohledu teorie veřejné politiky	49
A2.5 Rizika systémové korupce ve veřejném zadávání	54
B. Korupce v české veřejné správě a politice – případové studie	59
B1 Bid rigging jako motor korupčních dohod	60
B1.1 Případ č. 11 – kartel sedmi stavebních společností	61
B1.2 Případ č. 12 – kartel 12 stavebních společností	63
B1.3 Případ č. 5 – kartel na dodávku zdravotnické techniky	63
B2 Nelegální zadávání? Na ministerstvech téměř pravidlo	64
B2.1 Ministerstvo obrany	67
B2.2 Ministerstvo dopravy	68
B2.3 Ministerstvo financí a Generální finanční ředitelství (GFŘ)	70
B2.4 Ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo vnitra	70
B2.5 Ministerstva zdravotnictví a obrany, resp. jejich fakultní nemocnice	71
B2.6 Zakázky na pořízení a provoz ICT	74
B3 Justiční případy, vrchol korupce české politiky	78
B3.1 Kauza David Rath & komplici	81
B3.2 Kauza nákupu obrněnců Pandur	84

B3.3 Kauza SFŽP a Libor Michálek	87
B3.4 Kauza První chráněná dílna	92
B4 Případové studie v kontextu rozhovorů s respondenty	97
C. Jak na systémovou korupci?	104
C1 Antikorupce jako řešení příčin	109
C2 Poznatky respondentů k antikorupční politice	119
C3 Kolektivní akce – kolektivní řešení – kolektivní dopad?	128
Závěrečné poznámky	130
Příloha ke kapitole B4	134
Použitá literatura	139
Články z médií (dostupnost online a archiv Newton Media)	147

Úvod

Třicet let po přechodu Československa, resp. České republiky k demokracii představuje korupce stále jedno z každodenních témat diskuze v naší společnosti i v mediálním prostoru. A je více než patrné, že se s fenoménem, který si neseme jako jeden z neblahých pozůstatků předchozího totalitního režimu (Plaček et al. 2021, 2022; Frič et al. 1999; Batory 2012), nejen neumíme vyrovnat, ale ani s ním účinně bojovat. Ba co víc, tento jev se v dravém ekonomickém prostředí kontinuálně vyvíjí a neustále nabývá nových a sofistikovanějších forem. A to zejména v případech, kdy hovoříme o prostředí korupce systémové. Nejde v této podobě samozřejmě o úkaz izolovaný jen na území České republiky, ale široce rozšířený po celém světě; velmi typicky se s ním přitom setkáváme v perimetru postkomunistických zemí střední a východní Evropy, kde původní korupční vzorce nacházely a nacházejí živnou půdu pro další růst (Batory 2012; Jancsics 2017). Primární nebezpečnost systémové korupce pak tkví v tom, že je namnoze úzce spojena s organizovaným zločinem (Piga 2011; Klitgaard 2012), čímž významně roste míra rizikových dopadů ve smyslu degradace vládnutí, občanských svobod, sociální soudržnosti společnosti i nedostatku veřejných zdrojů na realizaci veřejných politik (Caiden & Caiden 1977; Caiden 2003; Stefes 2004; Campbell & Göritz 2014; Jancsics 2019). Na zmíněná rizika v českém prostředí ostatně pravidelně upozorňuje i česká kontrarozvědka.

Tato kniha se věnuje jen velmi specifickému aspektu korupčního chování, a to zadávání veřejných zakázek v prostředí systémové korupce. Autor se při zkoumání problematiky soustředil na následující klíčové okruhy:

1. na zkoumání fenoménu veřejného zadávání v prostředí systémové korupce,

2. na návrh teoretického konceptu systémové korupce ve veřejném zadávání jako explanačního nástroje pro systémové odhalení příčin a zdrojů korupce ve veřejném zadávání,
3. na rozpracování teoretického východiska pro návrh účinné protikorupční politiky v ČR v oblasti veřejného zadávání.

Publikace je svou strukturou členěna do tří ucelených, vzájemně propojených částí. **Část A** podává čtenáři základní vhled do teorií systémové korupce a konceptu veřejných zakázek jako objektu systémové korupce. Přináší také analýzu vstupních modelů systémové korupce na příkladu města Liberec (do roku 2010) a na ministerstvu obrany (90. léta), o jejichž základní prvky se autorův výzkum opíral při hledání vzájemných analogií a souvislostí. **Část B** je pak souborem případových studií, na nichž autor demonstruje výskyt jednotlivých rizik systémové korupce ve veřejném zadávání v české veřejné správě a v nejvyšších patrech tuzemské politiky. Konečně **část C** je návrhovou; autor zde shrnul jak současný vědecký diskurz a výzkumné trendy v implementaci protikorupčních politik, tak vlastní východiska pro účinné potírání systémové korupce, vyplývající především z provedených expertních rozhovorů a jejich interpretace.

Autorovou snahou bylo účinně propojit nejen dosavadní výstupy z vědeckého bádání a ze svých primárních výzkumů, ale doložit své závěry na konkrétních praktických příkladech, jež mohou čtenáři už v interpretované podobě znát například z médií. Přestože analýza mediálního diskurzu má své místo i v této práci, důraz je kladen na analýzu nálezů Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) a vybraných justičních případů. Výsledky zkoumání pak autor podrobil křížovému ověření v rozhovorech se 13 experty, působícími ve veřejné správě, akademickém prostředí, neziskovém sektoru i ve vyšetřujících a justičních orgánech, kteří se dlouhodobě věnují problematice korupce.¹

Publikace by měla čtenářům přinést nejen základní přehled v oblasti systémové korupce a v jejím dlouhodobém zapouzdření v prostředí České republiky, ale také konkrétní odpovědi na následující otázky:

- a) Jaké nelegální a nestandardní způsoby veřejného zadávání užívá státní správa v ČR?
- b) Jak veřejné zadávání ovlivňují předem uzavřené koluzní dohody a další projevy systémové korupce (např. ve formě *bid riggingu*,

1 Sběr dat byl ukončen k 31/12/2018.

nelegálních a nestandardních způsobů zadávání, *state capture*, *business capture* aj.)?

- c) Jak se v prostředí systémové korupce projevují selhání veřejné správy, resp. jejích aktérů?
- d) Jaká je role paralelních (vnějších) struktur v rozhodování veřejné správy co a jak zadávat?

Co lze z odpovědí očekávat? Především to, že praxe české státní správy (zejména některých ministerstev) v užívání nelegálních a nestandardních způsobů veřejného zadávání je více obvyklá, než by se očekávalo. Dále to, že projevy systémové korupce ve veřejném zadávání v České republice jsou nejen velmi četné, ale i rozmanité. Také to, že systémová korupce ovlivňuje veřejné instituce natolik, že v nich na bázi korupční společenské smlouvy (Teorell 2007) vytváří funkční systém korupčních vazeb a vztahů sloužících k soukromému dobývání renty a rozdělování nelegálních benefitů všem zapojeným účastníkům. A konečně, že v systémově korupčním prostředí hrají zásadní roli vnější struktury, které svým chováním veřejné zadávání významně ovlivňují.

Tato monografie vychází z autorovy dizertační práce, obhájené na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v roce 2020, a vznikla v rámci systému podpory fakultních monografií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

A. Systémová korupce. Její zkoumání a teorie

A1 Korupce. Ale která? A zkoumáme ji vůbec správně?

Je čtvrtek 10. února 2005 a podle historických záznamů v Česku vládne pořádná zima. Stejně mrazivo je ale i na půdě dolní komory parlamentu, kde Stanislav Gross (ČSSD), 35letý předseda české vlády, neudržitelně obhájuje pofiderní původ financí na nákup svého bytu v Praze na Barrandově. Tak se tehdy doslova přes noc zrodila legendární věta: „A zároveň (jsem řekl), aby došlo také k prověření původu peněz, protože ten původ je tak křišťálově čistý, že ani křišťál křišťálově čistější být nemůže.“² Gross nakonec musel pod tlakem v dubnu téhož roku na premiérský post rezignovat, protože se mu údajně křišťálový původ svého majetku nepodařilo věrohodně vysvětlit. A do dalších velmi obskurních souvislostí se premiér dostal hned o dva roky později, kdy se už jako soukromá osoba stal multimilionářem. Oficiální verze zní, že legálně zhodnotil majetek spekulacemi na trhu s akciemi, neoficiální, ale o to silnější podezření pak směřuje do černočerných koutů korupce.³

V obohacení českého slovníku ani v doživotním postavení potenciálního korupčníka ale nezůstal Gross zdaleka sám. Připomeňme si Martina Kocourka, ministra průmyslu a obchodu v Nečasově vládě, který musel v listopadu 2011 rezignovat kvůli nejasnému původu 16 miliónů korun na kontě své matky. Ministrovo formální zdůvodnění znělo, že peníze

2 *Stenoprotokoly ze 41. schůze PS PČR (2002–2006)*. 10. 2. 2005. Dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/041schuz/s041108.htm#r6>.

3 Z. Kaiserová – J. Klímová. Záhad kolem Grossových akcií stále přibývá. *iDNES*, 13. 10. 2007. Dostupné na https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zahad-kolem-grossovych-akcii-stale-pribyva.A071012_220734_domaci_mia.

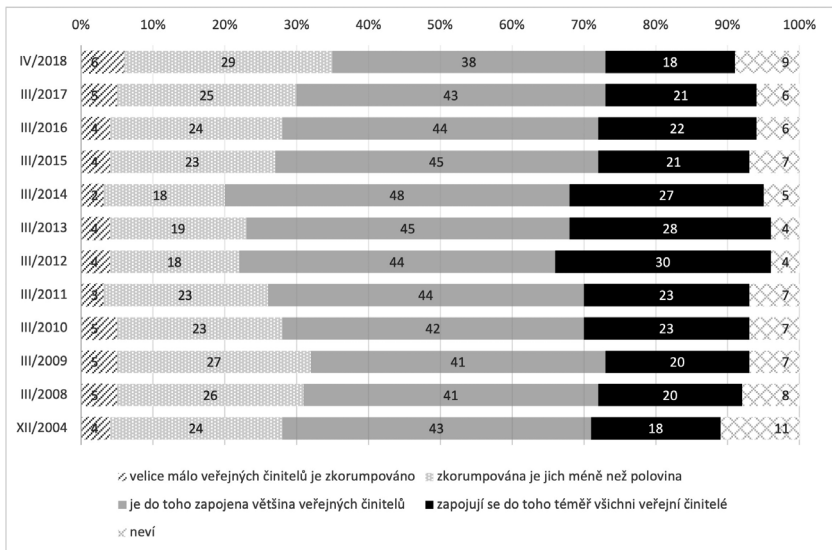
jsou jeho a k matce je pouze *odklonil* kvůli rozvodu se svou ženou.⁴ Pro úplnost bychom neměli zamlčet, že policii při vyšetřování domněle korupce vysvětlení obou politiků stačilo. Nadto je třeba dodat, že oba zmínění politici v tom rozhodně nebyli a nejsou sami. Počty tuzemských politiků podezřelých z korupce by naopak vydaly na pěkný zástup. Jména některých z nich ostatně v této publikaci ještě zazní.

Hned na úvod obecného vhledu si je třeba přiznat, že česká společnost je sice navenek velmi vyhraněná vůči korupci jako takové, ale nejspíš nemá nebo ztrácí větší přehled o tom, jak propastný rozdíl je mezi korupcí individuální a systémovou a v jejich dopadech na veřejné blaho. A že za úspěšným bojem především s korupcí systémovou stojí kromě zatím chybějícího odhodlání politických elit takřka výhradně správný výběr efektivních protikorupčních nástrojů.

Seznámíme-li se v tuzemském prostředí s výzkumy veřejného mínění, které cílí na fenomén korupce, popř. na míru zkorumpovanosti politiků a veřejných institucí, zjistíme, do jaké míry v tomto směru naše společnost vyjadřuje dlouhodobě skeptické postoje. Například podle kontinuálních výzkumů CVVM se v posledních 14 letech prakticky nijak významněji neposunulo mínění občanů, přesvědčených o tom, že většina veřejných činitelů je zkorumpována. Jak ukazuje graf níže v šedé a černé škále, přesvědčení o propojení veřejné správy a korupce je ve společnosti skutečně velmi silné, dlouhodobě neměnné a už generačně zakořeněné. A jak si ostatně ukážeme v části B na některých justičních případech, smýšlení občanů je v tomto směru vlastně nanejvýš opodstatněné.

Pronikneme-li ještě hlouběji do struktury, učiníme pro tvorbu a implementaci tuzemských veřejných politik nemilý závěr. Podle občanů jsou čeští politici ve svém rozhodování ovlivňováni celou řadou faktorů, ponejvíce však korupcí a úplatky, zájmovými a lobbistickými skupinami. Čeští respondenti tento spektický postoj zachovávají nepřetržitě po celou dobu 17 let, kdy CVVM daný průzkum replikuje. Jinak řečeno, rozhodování elit ve veřejných politikách se podle společnosti děje ponejvíce na bázi úzkých soukromých zájmů a nelegálních zisků, také ovšem jako odraz agendy nastolované nejrůznějšími médii či aktuálního stavu na sociálních sítích. Expertní názory v relevanci pokulhávají, občanské jsou v potaz brány jen okrajově, dlouhodobou koncepční a strategickou přípravu pak průzkum vůbec nezmiňuje.

4 J. Plesl. Nervózní Kocourek problém se svými miliony nedokázal vysvětlit. Nakonec rezignoval. *Ihned.cz*, 9. 11. 2011. Dostupné na <https://domaci.ihned.cz/c1-53580850-nervozni-kocourek-problem-se-svyimi-miliony-nedokazal-vysvetlit-nakonec-rezignoval>.



Graf 1: Míra úplatků a korupce mezi veřejnými činiteli

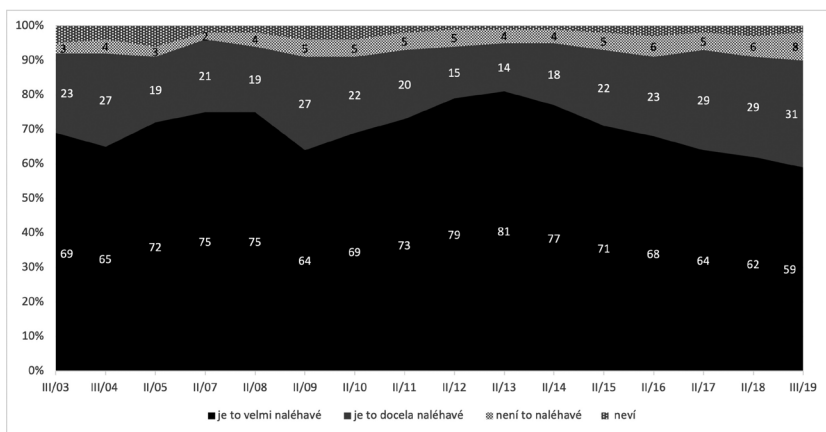
Zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, Názor na rozšířenost a míru korupce u veřejných činitelů a institucí, 04/2018

Tabulka 1: Co a kdo ovlivňuje rozhodování politiků?

	1 = v nejvyšší míře	2	3	4	5	6	7 = vůbec ne	průměr
Úplatky a korupce	21	28	21	13	7	4	2	2,76
Zájmové skupiny a lobby	17	22	18	19	8	6	4	3,13
Média	8	18	22	21	12	8	6	3,61
Osobní vztahy	7	18	20	23	12	7	5	3,64
Voliči vlastní strany	6	15	23	25	14	8	4	3,73
Vědci a odborníci	2	8	19	25	21	12	6	4,24
Sociální síť	3	10	16	25	15	15	8	4,26
Průzkumy veřejného mínění	4	8	17	24	18	12	9	4,29
Odbory	0	6	18	27	21	11	6	4,32
Stávky a demonstrace	1	8	18	27	19	14	9	4,39
Občané	2	7	13	24	21	18	12	4,60
Círky	1	3	10	21	18	16	21	5,03

Zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, Vliv na politické rozhodování, 03/2020

A do třetice jiný výzkum CVVM označuje korupci za oblast, kterou si čeští občané dlouhodobě přejí řešit jako prioritu. Za velmi naléhavou (černá oblast grafu) ji totiž za posledních 16 let označuje v rozptylu 59–81 % respondentů. Teprve pak následuje přistěhovalectví jako top téma posledních tří čtyř let a hospodářská kriminalita.



Graf 2: Naléhavost řešení korupce v ČR

Zdroj: CVVM SOÚ AV ČR, Míra naléhavosti různých oblastí veřejného života, 03/2019

Výše uvedená data ale musejí z pohledu zkoumání korupce nutně vyvolávat nejméně dvě zamyšlení. I letným pohledem totiž zjistíme, že zmíněné průzkumy veřejného mínění CVVM (a nejen ty) pracují s materií korupce jen jako s všeobecným fenoménem a nijak ji nerozlišují z pohledu kvality a míry zapojených aktérů. Tedy absentuje základní rozlišení na dichotomii individuální vs. systémová korupce. Nadto je dlouhodobě patrné, že výzkumy se orientují spíše na míru korupce u veřejných činitelů jako jedinců a jejich individuální selhání či u vybraných institucí veřejné správy jako obecně vnímaného jevu (CVVM 04/2018) apod. To je problém poměrně zásadní; míra nebezpečnosti individuální a systémové korupce v dopadech na společnost je totiž nesrovnatelná, protože logiky zasahuje její naprosto odlišné struktury.

Druhý otazník se pak vznáší nad rozporem mezi vysokým přesvědčením občanů o míře zkorumpovanosti veřejného sektoru a naproti tomu relativně nízkými počty skutečně odsouzených osob za související trestné činy, jak je například souhrnně uvádí ministerstvo spravedlnosti v tabulce na následující straně.